

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS204/3

18 de febrero de 2002

(02-0825)

Original: inglés

MÉXICO - MEDIDAS QUE AFECTAN A LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos

La siguiente comunicación, de fecha 13 de febrero de 2002, dirigida por la Misión Permanente de los Estados Unidos al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

Los Estados Unidos solicitan respetuosamente al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 6 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (ESD) en la diferencia *México - Medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones* (WT/DS204) para examinar el asunto que se describe en el presente documento. Los Estados Unidos solicitan además que este grupo especial se establezca con el mandato uniforme previsto en el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.

El 17 de agosto de 2000, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con el Gobierno de México, de conformidad con el artículo 4 del ESD y el artículo XXIII del *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (AGCS), en relación con una amplia serie de medidas que afectan a los servicios de telecomunicaciones (WT/DS204/1). Los Estados Unidos y México celebraron el 10 de octubre de 2000 esas consultas, que proporcionaron útiles aclaraciones, pero en las que no se consiguió solucionar la diferencia.

El 10 de noviembre de 2000, los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 6 del ESD. El OSD examinó esta petición en la reunión que celebró el 12 de diciembre de 2000, en la que el Gobierno de México se opuso al establecimiento de un grupo especial. El 10 de noviembre de 2000, los Estados Unidos solicitaron además la celebración de consultas adicionales con el Gobierno de México de conformidad con el artículo 4 del ESD y el artículo XXIII del AGCS en relación con otras varias medidas que afectaban a los servicios de telecomunicaciones (WT/DS204/1/Add.1). Las citadas consultas, que se celebraron el 16 de enero de 2001 proporcionaron aclaraciones útiles, pero en ellas no se resolvió la diferencia.

Desde la solicitud inicial de celebración de consultas de los Estados Unidos, el Gobierno de México ha adoptado medidas destinadas a resolver varias de las cuestiones con respecto a las cuales celebraron consultas los Estados Unidos y México. No obstante, siguen en vigor determinadas medidas objeto de las consultas entre esos países. Además, las medidas adoptadas por México no prevén determinados actos exigidos por los compromisos y obligaciones de México en el marco del AGCS. Los Estados Unidos consideran que esas medidas son incompatibles con los compromisos y obligaciones asumidos por México en el marco del AGCS con respecto al comercio de servicios de telecomunicaciones básicas. En concreto, preocupan a los Estados Unidos los cuatro grupos de cuestiones que se detallan a continuación.

- 1) Las medidas de México no garantizan que Telmex asegure a los proveedores estadounidenses de servicios transfronterizos de telecomunicaciones básicas la interconexión con tarifas y en términos y condiciones razonables

México ha consignado en su Lista de compromisos anexa al AGCS, *GATS/SC/56/Suppl.2* (Lista) compromisos específicos de acceso a los mercados y trato nacional con respecto a los servicios de telecomunicaciones básicas y ha incorporado asimismo a su Lista, como compromiso adicional, de conformidad con el artículo XVIII del AGCS, el "Documento de Referencia" sobre telecomunicaciones básicas.

Los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Documento de Referencia obligan a México a sujetar a su principal proveedor de servicios de telecomunicaciones básicas (Telmex) a determinadas disciplinas en sus transacciones con otros proveedores de servicios de telecomunicaciones básicas que requieren la interconexión con su red. En especial, dichos párrafos obligan a México a velar por que Telmex facilite la interconexión: en cualquier punto técnicamente viable de la red; en términos y condiciones y con tarifas que no sean discriminatorios; y en términos y condiciones y con tarifas basadas en el costo que sean transparentes y razonables y estén suficientemente "desagregadas" para que el proveedor no deba pagar por componentes o instalaciones de la red que no necesite.

Los Estados Unidos consideran que México no ha cumplido lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Documento de Referencia en lo que respecta a los compromisos en materia de telecomunicaciones básicas que ha contraído en el marco del AGCS, y en especial al compromiso de México de permitir a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones básicas que suministren por una red "basada en infraestructura" servicios de telefonía, transmisión de datos con conmutación de circuitos y facsímil (servicios proporcionados mediante "la utilización de instalaciones propias")¹, así como servicios transfronterizos como "comercializadoras".² En concreto:

- La exorbitante tarifa de 13,5 centavos (EE.UU.) aprobada por el Órgano de Reglamentación de las Telecomunicaciones de México (Cofetel), que Telmex cobra a los proveedores de servicios de telecomunicaciones básicas de los Estados Unidos por la interconexión de sus llamadas a México no está basada en el costo ni es razonable, y excede actualmente del costo en 9-10 centavos por minuto. El precio de la interconexión entre los Estados Unidos y México que cobra Telmex asciende a casi el doble de la tarifa máxima que esa empresa cobra a los proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas por la interconexión de llamadas nacionales a larga distancia, incluidas las efectuadas desde ciudades mexicanas situadas en la frontera entre los Estados Unidos y México.
- Además, la tarifa de Telmex no está suficientemente desagregada, puesto que incluye el precio de componentes e instalaciones de la red que los proveedores estadounidenses de servicios de telecomunicaciones básicas no necesitan para el suministro de servicios transfronterizos proporcionados mediante la utilización de instalaciones propias o como comercializadoras.

¹ En su Lista, México asumió compromisos de acceso a los mercados y trato nacional en relación con "los servicios de telecomunicaciones suministrados por una red pública de telecomunicaciones *basada en infraestructura* [...] incluidos en las literales a) [Telefonía] [...] c) [Servicios de transmisión de datos con conmutación de circuitos] [...] d) [Servicios de facsímil] [...]" (sin cursivas en el original).

² En su Lista, México consignó compromisos de acceso a los mercados y trato nacional con respecto a las "comercializadoras", a las que definía como "empresas que, sin ser propietarias o poseedoras de medios de transmisión, proporcionan a terceros servicios de telecomunicaciones mediante el uso de capacidad arrendada de un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones".

México no sólo no se ha asegurado de que Telmex facilite la interconexión en forma compatible con lo previsto en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Documento de Referencia, sino que ha adoptado medidas que obligan o facultan a Telmex a actuar en forma incompatible con esas disposiciones.

- Por ejemplo, las "Reglas para prestar el servicio de larga distancia internacional" publicadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el *Diario Oficial* de 11 de diciembre de 1996 ("Reglas ILD") atribuyen exclusivamente a Telmex, entre los proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas, la facultad de negociar el precio que los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones básicas han de pagar a la contraparte mexicana por la interconexión de llamadas telefónicas procedentes del extranjero. Por imperativo legal, todos los proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas deben incluir esa tarifa en sus acuerdos de interconexión con proveedores extranjeros de servicios transfronterizos de telecomunicaciones básicas, por lo que no pueden adoptar independientemente decisiones sobre las tarifas que cobran.
- Además, el Gobierno de México, y especialmente Cofetel, ha rechazado o ha hecho caso omiso de otras tarifas, términos y condiciones de interconexión que los proveedores estadounidenses de servicios de telecomunicaciones básicas y sus filiales mexicanas han propuesto para los servicios transfronterizos, y, en lugar de ello, ha aprobado la exorbitante tarifa de Telmex de 13,5 centavos (EE.UU.) por minuto y ha permitido que Telmex actúe en otros aspectos en una forma incompatible con los compromisos contraídos por México en virtud del Documento de Referencia.

Por esas razones, los Estados Unidos consideran que México ha incumplido los compromisos que ha contraído con arreglo a los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Documento de Referencia.

- 2) Las medidas de México no aseguran la concesión a los proveedores estadounidenses de servicios de telecomunicaciones básicas del acceso en términos y condiciones razonables y no discriminatorios a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos

El apartado a) del artículo 5 del Anexo del AGCS sobre Telecomunicaciones (Anexo) obliga a México a asegurarse de que los proveedores de servicios de los demás Miembros puedan tener acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones ("redes y servicios públicos") en términos y condiciones razonables y no discriminatorios para el suministro de cualquier servicio consignado en la Lista. A tal fin, el apartado b) del artículo 5 del Anexo obliga a México a asegurarse que los proveedores tengan acceso a los circuitos privados arrendados dentro de sus fronteras o a través de ellas y puedan interconectar esos circuitos con las redes y servicios públicos.

México ha asumido compromisos de acceso a los mercados y trato nacional con respecto al suministro transfronterizo (modo 1) y la presencia comercial (modo 3) ("servicio interior") para los servicios de comunicaciones básicas suministrados tanto por proveedores que proporcionen servicios mediante la utilización de "instalaciones propias" (empresas que suministran servicios de telecomunicaciones básicas por medio de instalaciones que poseen) como por "comercializadoras" (empresas que proporcionan servicios de telecomunicaciones básicas mediante la utilización de líneas que arriendan a proveedores que, como Telmex, utilizan "instalaciones propias").

Los Estados Unidos consideran que México no ha cumplido los compromisos contraídos en el marco de los apartados a) y b) del artículo 5 del Anexo con respecto al suministro de esos servicios consignados en la Lista. Destacamos, al respecto, lo siguiente:

- A) Servicios transfronterizos proporcionados mediante la utilización de instalaciones propias
- Como se ha expuesto antes, Telmex y los demás proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas imponen, de manera uniforme, una tarifa exorbitante -13,5 centavos (EE.UU.) por minuto-, en los contratos que concluyen con proveedores estadounidenses para interconectar sus llamadas del extranjero. Además, esa tarifa incluye los precios "agregados" de componentes e instalaciones de la red que los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones básicas no necesitan. La tarifa excesiva y agregada de interconexión que los proveedores mexicanos han de incluir en sus contratos no es un término o condición razonable para la concesión del acceso a redes y servicios públicos y la utilización de los mismos para el suministro de servicios transfronterizos por una red basada en infraestructura.
 - Los proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas no ponen a disposición de su contraparte extranjera circuitos privados arrendados para el suministro en México de servicios transfronterizos proporcionados mediante la utilización de instalaciones propias. De hecho, las Reglas ILD y otras leyes y reglamentos de México³ impiden a las empresas mexicanas hacerlo. El hecho de que México no se asegure de que puedan arrendarse circuitos privados para el suministro de servicios transfronterizos proporcionados mediante la utilización de instalaciones propias es otro aspecto de la no concesión a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones básicas del acceso a redes y servicios públicos en términos y condiciones razonables y de la utilización de los mismos para el suministro de servicios transfronterizos de comunicaciones básicas consignados en la Lista.
 - Aun en caso de que pudieran arrendar líneas privadas a los proveedores mexicanos que explotan instalaciones, los proveedores extranjeros de servicios que utilizaran instalaciones propias no podrían conectar directamente esos circuitos a una red extranjera, lo que les impediría suministrar servicios transfronterizos por tales líneas, debido a que las Reglas ILD y otras leyes y reglamentos mexicanos⁴ prohíben a los proveedores extranjeros conectar líneas privadas arrendadas a una red extranjera. Esa prohibición no es un término o condición razonable para el suministro de servicios transfronterizos proporcionados mediante la utilización de instalaciones propias. Además, las Reglas ILD no prohíben a los proveedores mexicanos de servicios proporcionados mediante la utilización de instalaciones propias, como Telmex, conectar las líneas privadas que arrienden unos a otros a redes extranjeras. Al otorgar a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones básicas proporcionados mediante la utilización de instalaciones propias un trato menos favorable que el que dispensa a los proveedores mexicanos en lo que respecta a la conexión de las líneas arrendadas a redes extranjeras, México no se asegura de que esos proveedores extranjeros puedan utilizar las redes y servicios públicos en términos y condiciones no discriminatorios para el suministro de los servicios consignados en la Lista.

³ Ley Federal de Telecomunicaciones de 18 de mayo de 1995, "Acuerdo de la SCT por el que se establece el procedimiento para obtener concesión para la instalación, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones interestatales, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones", publicado en el *Diario Oficial* de 4 de septiembre de 1995, y Reglas del Servicio de Larga Distancia, publicadas por SCT en el *Diario Oficial* de 21 de junio de 1996.

⁴ Íd.

B) Servicios transfronterizos e interiores de las comercializadoras

- Los proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas tampoco ponen a disposición de los proveedores estadounidenses o de empresas proveedoras propiedad de otro país que deseen prestar servicios interiores o transfronterizos de telecomunicaciones básicas como comercializadoras circuitos privados arrendados. Por definición, las comercializadoras proporcionan servicios de telecomunicaciones básicas mediante la utilización de líneas que arriendan a proveedores de servicios de telecomunicaciones que utilizan instalaciones propias. Pero, de forma análoga, las Reglas ILD y otras leyes y reglamentos mexicanos⁵ prohíben a los proveedores mexicanos que utilizan instalaciones propias facilitar esas líneas. El hecho de que México no se asegure de la disponibilidad de circuitos privados arrendados para el suministro de servicios interiores y transfronterizos por las comercializadoras implica que no se concede a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones básicas el acceso a las redes y servicios públicos y la utilización de los mismos para el suministro de los servicios de telecomunicaciones básicas consignados en la Lista en términos y condiciones razonables.
- Aun en caso de que pudieran arrendar líneas privadas a proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas que utilizan instalaciones propias, las comercializadoras extranjeras no podrían conectar directamente esos circuitos a una red extranjera, por lo que no podrían suministrar servicios como comercializadoras a México o desde ese país. Las Reglas ILD y otras leyes y reglamentos mexicanos⁶ prohíben a las comercializadoras de propiedad extranjera conectar líneas privadas arrendadas a una red extranjera. Esa prohibición no es un término o condición razonable para el suministro de servicios interiores o transfronterizos por comercializadoras.
- Además, las Reglas ILD no impiden a los proveedores mexicanos de servicios proporcionados mediante la utilización de instalaciones propias, como Telmex, conectar las líneas privadas que arriendan unos a otros a redes extranjeras. Al otorgar a las comercializadoras de propiedad extranjera un trato menos favorable que el que dispensa a los proveedores mexicanos que utilizan instalaciones propias en lo que respecta a la conexión de las líneas arrendadas a redes extranjeras, México no se asegura de que se conceda a las comercializadoras de propiedad extranjera el acceso a las redes y servicios públicos y la utilización de los mismos para el suministro de servicios como comercializadoras a México y desde ese país en términos y condiciones no discriminatorios.

Por las razones expuestas, los Estados Unidos consideran que México no ha cumplido los compromisos contraídos en virtud de los apartados a) y b) del artículo 5 del Anexo.

3) Las medidas de México no conceden el trato nacional a las comercializadoras de propiedad estadounidense

México ha consignado en su Lista compromisos de trato nacional de conformidad con el artículo XVII del AGCS para las comercializadoras que presten sus servicios mediante el suministro transfronterizo (modo 1) o una presencia comercial en México (modo 3). El artículo XVII obliga a México a otorgar a los proveedores de esos servicios de otros Miembros de la OMC un trato no

⁵ Íd.

⁶ Íd.

menos favorable que el que dispensa a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares. Los Estados Unidos consideran que las Reglas ILD de México son incompatibles con las obligaciones de ese país en virtud del artículo XVII del AGCS, conforme se expone a continuación.

- Como se ha dicho antes, las Reglas ILD -en unión de otras medidas⁷- hacen imposible a las comercializadoras de propiedad extranjera radicadas en los Estados Unidos o en México obtener circuitos privados arrendados o conectar esos circuitos a una red extranjera. En consecuencia, las Reglas ILD impiden a las comercializadoras de propiedad extranjera proporcionar ese tipo de servicios en México o a través de su frontera. En cambio, los proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas que utilizan instalaciones propias pueden arrendar unos a otros líneas para el suministro nacional y transfronterizo de servicios de telecomunicaciones básicas y conectar las líneas que arrienden a redes extranjeras para suministrar esos servicios. En consecuencia, México no otorga a los proveedores estadounidenses de servicios de telecomunicaciones básicas que tratan de suministrar servicios interiores o transfronterizos como comercializadoras un trato no menos favorable que el que dispensa a los proveedores mexicanos.

Por esas razones, los Estados Unidos consideran que las Reglas ILD son incompatibles con los compromisos contraídos por México de conformidad con los párrafos 1, 2 y 3 del artículo XVII del AGCS.

4) Las medidas de México no impiden a Telmex emplear prácticas anticompetitivas

El párrafo 1 del artículo 1 del Documento de Referencia obliga a México a mantener medidas adecuadas con el fin de impedir que Telmex emplee o siga empleando prácticas anticompetitivas. Los Estados Unidos consideran que México no ha cumplido esa obligación. Hay que destacar, en concreto lo siguiente:

- Las Reglas ILD atribuyen a Telmex la facultad exclusiva de negociar la tarifa que los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones básicas deben pagar a su contraparte mexicana para conectar sus llamadas telefónicas en México. Por imperativo legal, todos los proveedores mexicanos de servicios de telecomunicaciones básicas, incluido Telmex, deben incluir esa tarifa en los contratos de interconexión que concluyan con proveedores extranjeros de servicios transfronterizos de telecomunicaciones básicas. Las Reglas ILD garantizan también la percepción por Telmex de la mayor parte de los ingresos generados por esa tarifa, con independencia del número de llamadas procedentes del extranjero cuya interconexión facilite.

Lejos de impedir a Telmex la realización de actividades anticompetitivas, las Reglas de México le permiten emplear prácticas monopolísticas con respecto a las tarifas de interconexión para los servicios transfronterizos de telecomunicaciones básicas y crear un cártel efectivo dominado por Telmex para fijar las tarifas de conexión internacional. Por esas razones, los Estados Unidos consideran que México no ha cumplido los compromisos que ha contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 1 del Documento de Referencia.

Los Estados Unidos piden que la presente solicitud de establecimiento de un grupo especial figure en el orden del día de la próxima reunión ordinaria del OSD (que actualmente está previsto que se celebre el 8 de marzo de 2002).

⁷ Íd.
